

## خصخصة الشركات المملوكة للدولة

### ملخص تنفيذي

" يتمثل هدف هذه المبادرة في رفع مستوى الشركات العامة كمؤسسات تعمل على المبادئ الاقتصادية البحتة وتحويلها إلى مؤسسات تمويل ذاتي حقيقي وليس كمؤسسات تعتمد على الدعم الحكومي المباشر أو غير المباشر". (الورقة البيضاء، 2020، ص 71)

يهيمن على الإنتاج الصناعي في العراق 176<sup>1</sup> شركة مملوكة للدولة (SOEs) عادة ما يكون انتاجها عالي التكلفة ومنخفض الجودة، فهذه الشركات ليست فقط المزود الرئيسي للخدمات الأساسية مثل الكهرباء والمياه ولكنها أيضاً المسيطرة على نسبة كبيرة من جميع السلع الاستهلاكية والمدخلات الصناعية. علاوة على ذلك، تعكس الشركات المملوكة للدولة تأثيرها الكبير على الدولة فهي مجتمعة تمثل أكبر أرباب العمل بعد الحكومة الوطنية بما يقدر بنحو 600000 مستخدم في كشوف رواتبها. ونظرًا لأن العراق يعاني من مستويات عالية من البطالة والعمالة الناقصة، فإن توفير الوظائف يعتبر عادةً أكثر ما يميز الشركات المملوكة للدولة. لسوء الحظ، فإن الشركات المملوكة للدولة تؤخر التنمية الاقتصادية في العراق لستة أسباب على الأقل. أولاً، يميل انتاج هذه الشركات إلى أن يكون منخفض الجودة / عالي التكلفة مما يجعل المستهلكين يدفعون أكثر من اللازم ويتلقون القليل جدًا. ثانيًا، حتى مع الدعم الكبير المباشر وغير المباشر، فإن ما يقرب من 80٪ من هذه الشركات لا تحقق ارباحًا، ونتيجة لذلك، فإن الحفاظ على الشركات المملوكة للدولة يمثل عبئًا ماليًا كبيرًا يقلل من التخصيصات المالية المتاحة للاستثمار المطلوب في القطاعات الحيوية مثل توفير الخدمات الأساسية. ثالثًا، تعاني الشركات المملوكة للدولة من العمالة الزائدة عن الحاجة والتي تعد هدرا للمواهب البشرية في البلاد. رابعًا، تميل الشركات المملوكة للدولة إلى زيادة التكاليف وتقليل كفاءات الشركات الخاصة المجهزة أو الموزعة التي تتعامل معها مما يحد من امكانية نمو القطاع الخاص وفرص التوظيف. خامسًا، كما هو الحال في البلدان الأخرى، تميل الشركات المملوكة للدولة إلى إحداث المزيد من الضرر بالبيئة من التلوث الشامل مقارنة بشركات القطاع الخاص العاملة في نفس المجالات. أخيرًا، مع استثناءات قليلة، يتم التحكم في كل شركة مملوكة للدولة من قبل حزب سياسي كمصدر للوظائف والأموال للموالين للحزب وهذا لا يسهل الفساد فحسب، بل يؤدي أيضًا إلى زعزعة الاستقرار السياسي.

<sup>1</sup> التعريف القانوني للمؤسسة المملوكة للدولة في العراق: الشركة العامة هي "وحدة اقتصادية ذاتية التمويل مملوكة بالكامل للدولة، لها شخصية قانونية، مستقلة ماليًا واقتصاديًا وتعمل وفق أسس اقتصادية". قانون الشركات العامة المعدل رقم 22 (1997) لاحظ أن المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص لا تعتبر شركات عامة.

سيمثل تعظيم الفوائد التي تعود على الشعب العراقي من خصخصة الشركات المملوكة للدولة تحدياً يتطلب تخطيطاً دقيقاً وتنفيذاً مدروساً.

### خصخصة الشركات المملوكة للدولة / تحديات تصفية الشركات

أولاً، خلق توافق في الآراء حول مواصفات الخصخصة / التصفية الناجحة، ويشمل ذلك تقليل العبء المالي الحالي المفرط الذي الناتج عن الشركات المملوكة للدولة على الموازنة، وتشجيع التنوع بعيداً عن الاعتماد على النفط، وربما الأهم من ذلك هو ضمان ألا تؤدي خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة إلى زيادة كبيرة في البطالة والعمالة الناقصة.

ثانياً، خلق السياسة والبيئة السياسية الملائمة. إن سياسات خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة معقدة. وإن ترشيد الشركات المملوكة للدولة سوف يفشل حتماً إن لم يحض بدعم القيادة السياسية للبلاد. إن أهم إجراء للحكومة العراقية هو أن يقوم مجلس النواب بتمرير قانون شامل للخصخصة / التصفية. كما نوقش بالتفصيل في هذه الورقة، يجب أن ينشئ هذا القانون منظمتين: لجنة رفيعة المستوى يرأسها رئيس الوزراء ولجنة من التكنوقراط تكون مسؤولة عن إجراءات معينة لعملية الخصخصة / التصفية.

ثالثاً، التخطيط والتنفيذ بعناية لخصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة. إن الشفافية والمساءلة هما المفتاح لخلق دعم للخصخصة / التصفية وكبح الفساد. إن عملية تصنيف الشركات المملوكة للدولة إلى شركات "ناجحة" لتتم خصصتها، وشركات "متعثرة" يجب إعادة هيكلتها، وشركات "فاشلة" المراد تصفيتها يجب أن تستند إلى معايير واضحة تُطبق بطريقة شفافة. وسيطلب منع حدوث ارتفاع كبير في البطالة والعمالة الناقصة خاصة بين الشباب إرادة سياسية وتغييرات جوهرية في التعليم وأسواق العمل في العراق.

أخيراً، العمل على تحسين فرص نجاح الشركات المملوكة للدولة المخصخصة حديثاً. إن أكبر عائقين أمام نجاح الأعمال الخاصة في العراق هما صعوبة الحصول على التمويل والتعامل مع النظام التنظيمي والبيروقراطي المعقد. إن تسهيل الوصول إلى التمويل وترشيد النظم والقوانين لن يؤدي إلى زيادة فرص نجاح الشركات المملوكة للدولة المخصخصة حديثاً فحسب، بل سيساعد أيضاً في تنويع العراق بعيداً عن الاعتماد على النفط.

لما يقرب من عقدين من الزمن، كان التقدم في خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة عالقاً في معضلة. عندما تنخفض أسعار النفط، كما في عام 2020، تتضح الحاجة إلى التنوع بعيداً عن النفط وضرورة تنشيط القطاع الخاص. ومع ذلك، فإن عائدات تصدير النفط المنخفضة تعني ندرة الأموال لإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة. وعندما تكون أسعار النفط مرتفعة، كما في الربع الأخير من عام 2021 والربع الأول من عام

2022؛ فإن زيادة عائدات تصدير النفط تقلل من حوافز التغيير الجذري. بعبارة أخرى، عندما تكون أسعار النفط منخفضة، توجد الإرادة السياسية ولكن لا توجد الموارد المالية. وعندما ترتفع أسعار النفط، تكون هناك موارد مالية ولكن الإرادة السياسية تكون ضعيفة. من أجل خلق الظروف اللازمة لزيادة الازدهار الاقتصادي على المدى الطويل وما يصاحب ذلك من استقرار سياسي، يجب أن تكون قيادة الدولة مستعدة لقبول التكلفة السياسية قصيرة الأجل لخصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة.

### دعوة لاتخاذ اجراءات

#### الورقة البيضاء (2020) حول إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة

" يتمثل هدف هذه المبادرة في رفع مستوى الشركات العامة كمؤسسات تعمل على المبادئ الاقتصادية البحتة وتحويلها إلى مؤسسات تمويل ذاتي حقيقي وليس كمؤسسات تعتمد على الدعم الحكومي المباشر أو غير المباشر". (الورقة البيضاء، 2020، ص.71-72) هناك ست قضايا مهمة تم الاستشهاد بها على وجه التحديد في الورقة البيضاء.

1- "سن قانون لإعادة هيكلة الشركات العامة بتحويلها إلى شركات خاصة، وتنظيم تأسيسها وتشغيلها وإدارتها وتصفياتها وإفلاسها بنفس الطريقة التي تنطبق على شركات القطاع الخاص، وتطبيق المساءلة الإدارية على أدائها".

2- "جمع أحدث البيانات المالية لجميع الشركات العامة من قبل وحدة الإصلاح الاقتصادي في ديوان رئاسة الوزراء من أجل إجراء تحليل متكامل للوضع المالي لهذه الشركات للحصول على صورة واضحة عن أعمالها وفعاليتها، وتقييم جدواها".

3- "تصنيف الشركات العامة على أنها "شركات ناجحة" ليتم خصصتها كلياً أو جزئياً أو تحويلها إلى شركات مساهمة مختلطة، و"شركات متعثرة" لإعادة هيكلتها وتحويلها إلى شركات ناجحة خلال ثلاث سنوات، و"شركات فاشلة" تتم تصفياتها".

4- "تنفيذ برنامج من قبل وزارة المالية للإلغاء التدريجي للدعم المالي المقدم للشركات العامة بمعدل سنوي يبلغ (30٪) حتى عام 2024 عندما تصبح جميع الشركات العامة ممولة ذاتياً بالكامل".

5- "تنفيذ خطة انتقالية لبيع وشراء السلع والخدمات التي تقدمها هذه الشركات".

6- "معالجة الاختلالات الوظيفية الناتجة عن اتباع الإجراءات التي ذكرت سابقا بتحويل العمالة الفائضة من الأشغال العامة" إلى التوظيف بالقطاع الخاص أو التقاعد المبكر على معاش القطاع العام. وستتطلب هذه الخيارات قانون عمل حديث للقطاع الخاص بشأن التوظيف والامتيازات التقاعدية.

**خصائص الشركات المملوكة للدولة:** للأسف، لا توجد بيانات مالية وغير مالية موثوقة للشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك عدد العاملين الا في 136 شركة. ويُعتقد أن باقي الشركات المملوكة للدولة والبالغ عددها 40 شركة والتي تفتقر الحكومة العراقية إلى بياناتها الحالية هي ليست مؤسسات مستقلة بل هي امتدادات لوزارات وليس لها أهداف تجارية. ومن بين 136 شركة مملوكة للدولة قدمت بيانات مفصلة، هناك 3 مؤسسات مالية تحكمها تشريعات مختلفة عن غيرها من الشركات المملوكة للدولة. بالإضافة إلى ذلك، لا تصنف الشركات المملوكة جزئياً للدولة -الشركات المختلطة- كشركات مملوكة للدولة بموجب القانون العراقي<sup>2</sup>. يوضح الجدول 1 عدد وربحية الشركات المملوكة للدولة حسب الوزارة.

الجدول 1: الشركات المملوكة للدولة حسب الوزارة

الوزارة	العدد الرسمي	البيانات المتوفرة	عدد الشركات المرهبة
الصناعة والمعادن	71	71	11
الكهرباء	24	23	1
النفط	18	14	8
المالية*	12	3	2
النقل	10	6	3
الاعمار والإسكان والبلديات	8	8	2
الأشغال العامة			
التجارة	7	6	1
الزراعة	7	2	1
الدفاع	6	0	غير متوفر
الثقافة	4	0	غير متوفر
الموارد المائية	3	3	1
الاتصالات	3	0	غير متوفر

<sup>2</sup> الحكومة العراقية (2016) الأداء والمخاطر المالية من الشركات غير المالية المملوكة للدولة في جمهورية العراق، ص. 7 و13.

الصحة	2	0	غير متوفر
التربية	1	0	غير متوفر
	176	136	30

\*كيانات مالية تحكمها تشريعات الشركات غير المملوكة للدولة

بينما المصانع والمخازن ومراكز البحوث ومكاتب التسويق للشركات المملوكة للدولة منتشرة في جميع أنحاء العراق الا ان 88 من المقرات المملوكة للدولة اي 65% من المجموع العام موجودة في بغداد وثاني أعلى تركيز في البصرة بواقع 11 مقراً أي بنسبة 8% من الإجمالي<sup>3</sup>.

لماذا الخصخصة أو التصفية للشركات المملوكة للدولة في العراق؟ على الرغم من ضعف جودة البيانات المتوفرة الا ان من المقدر أن حوالي 20 في المائة من المصانع القائمة المملوكة للدولة تحقق أرباحاً في الوقت الحالي<sup>4</sup> حيث ترتبط أعلى نسبة من الشركات المرحة المملوكة للدولة بوزارة النفط وتحقق 62% منها أرباحاً سنوية، بينما في الجانب الآخر، سجلت 4% فقط من الشركات المملوكة للدولة المرتبطة بوزارة الكهرباء أرباحاً. من المحتمل تحويل بعض الشركات غير المرحة حالياً الى شركات مرحة بقدر معقول من الاستثمار والتطوير الإداري. ويشير المستند التعريفي التمهيدي للحكومة العراقية إلى الشركات التي تحقق أرباحاً أو قد تكون مرحة مع بعض الاستثمار والإدارة الرشيدة باسم "الشركات الناجحة". وهناك 25-30 في المائة من المصانع المملوكة للدولة والتي هي عبارة عن هياكل فارغة "الشركات الفاشلة" وهي تلك التي تعرضت للتدمير أثناء النزاعات أو أسست إدارتها بشدة أو نُهبت ولم يبق منها سوى الجدران، ومع ذلك، يستمر دفع رواتب موظفيها مقابل حضورهم الى العمل. وسيتطلب النصف المتبقي من الشركات المملوكة للدولة استثمارات واسعة النطاق و إعادة الهيكلة الإدارية و تخفيض كبير في القوى العاملة للحصول على أي فرصة لتحقيق الربح، وتلك هي - "الشركات المتعثرة"<sup>5</sup>.

وفقاً لدراسة أجرتها الحكومة العراقية: "ان العلاقة المالية بين الشركات المملوكة للدولة وبنوك الدولة والحكومة المركزية معقدة ومتشابكة ومبهمة نسبياً"<sup>6</sup>. وتبلغ الإعانات السنوية المباشرة المقدمة إلى الشركات المملوكة للدولة حوالي 3% من جميع نفقات الميزانية الحكومية، وهو نفس المبلغ الذي يتم إنفاقه على التعليم الابتدائي

<sup>3</sup>الحكومة العراقية (2016) الأداء والمخاطر المالية من الشركات غير المالية المملوكة للدولة في جمهورية العراق، ص. 11.

<sup>4</sup> الحكومة العراقية (2016) الأداء والمخاطر المالية من الشركات غير المالية المملوكة للدولة في جمهورية العراق، الجدول 7، ص. 20.

<sup>5</sup>الحكومة العراقية (2020) الورقة البيضاء، ص. 71.

<sup>6</sup>الحكومة العراقية (2016) الأداء والمخاطر المالية من الشركات غير المالية المملوكة للدولة في جمهورية العراق، ص. 5.

والتانوي تقريباً. بالإضافة إلى ذلك، هناك عدد لا يحصى من الإعانات غير المباشرة وتشمل هذه الإعانات غير المباشرة - الخفية في كثير من الأحيان - توفير الوقود والكهرباء والمياه بأسعار أقل من أسعار السوق وأحياناً بدون مقابل. كما تمكنت الشركات المملوكة للدولة من الحصول على مبالغ كبيرة من التمويل من البنوك المملوكة للدولة بشروط ميسرة في كثير من الأحيان مع توقع عدم ضرورة سداد هذه القروض في المستقبل.

ان الضرر الذي يلحق بالاقتصاد العراقي هو أكبر من العبء المباشر وغير المباشر لهذه الشركات على الموازنة العامة حيث تقيد الشركات المملوكة للدولة بشدة القطاع الخاص في البلاد. ويفرض ديوان الرقابة المالية على الوكالات الحكومية شراء السلع والخدمات من الشركات المملوكة للدولة ما لم تكن أسعار الشركات المملوكة للدولة أعلى بنسبة 10 في المائة من الشركات المنافسة من القطاع الخاص. ونظراً لأن الشركات المملوكة للدولة تميل إلى أن تكون ذات إنتاج عالي التكلفة / منخفض الجودة، فإنها تقلل من كفاءة كل من موردي القطاع الخاص من المجهزين والمشتريين ولا يتعلق الأمر فقط بجودة السلعة أو الخدمة المقدمة من هذه الشركات. ونظراً لارتباط الشركات المملوكة للدولة ارتباطاً سياسياً، فمن المرجح أن يتم حل أي نزاع تجاري لصالح الشركات المملوكة للدولة بغض النظر عن الحقائق، وهذا يفرض مخاطر إضافية على أي شركة خاصة تبيع

أو تشتري من شركة مملوكة للدولة. تقلل هيمنة الشركات المملوكة للدولة في العراق من قدرة البلاد على المنافسة في الأسواق العالمية وتجعل العراق موقعاً غير مرغوب فيه للاستثمار الأجنبي المباشر. بالإضافة إلى ذلك، تظهر دراسات البنك الدولي حول الشركات المملوكة للدولة في العديد من البلدان النامية أن الشركات المملوكة للدولة تميل إلى أن تكون أقل اهتماماً بحماية البيئة. حتى بعد التكيف مع التطورات المصاحبة لعصر البنى التحتية، تميل الشركات المملوكة للدولة إلى التلويث أكثر من الشركات الخاصة. أخيراً، يميل الاعتماد الكبير على الشركات المملوكة للدولة إلى إعاقة النمو الاقتصادي طويل الأجل بسبب عدم مرونة هذه الشركات وعدم استعدادها للابتكار.

**الخلاصة:** إن خصخصة أو تصفية الشركات المملوكة للدولة أمر ضروري لمستقبل العراق الاقتصادي والسياسي. تنقسم مناقشة خطة خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة إلى أربع مجالات موضوعية:

أولاً. سمات الخصخصة / التصفية الناجحة. يمكن أن تشمل الخصخصة مشاريع مشتركة مع شركاء محليين أو دوليين من القطاع الخاص.

ثانياً. خلق السياسات والبيئة السياسية المناسبة.

ثالثاً. تخطيط وتنفيذ خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة.

رابعاً. تحسين فرص نجاح الشركات المملوكة للدولة المخصصة حديثاً.

أولاً. خصائص الخصخصة / التصفية الناجحة.

قبل أن يبدأ انتقال الشركة المملوكة للدولة إلى الخصخصة / المشروع المشترك / التصفية، يجب أن يكون هناك إجماع بين القيادات العليا في الدولة على أهداف هذا التحول. إن السمة الأكثر أهمية لنجاح الخصخصة / التصفية للشركات المملوكة للدولة هي عدم زيادة البطالة أو البطالة الناقصة بين الشباب العراقي والتي من شأنها أن تزعزع الاستقرار السياسي. سيتم مناقشة هذا بشكل منفصل في أدناه. تتمثل الخصائص المهمة الأخرى للخصخصة أو التصفية الناجحة في تقليل العبء المالي للإعانات وتسهيل نمو القطاع الخاص، بعبارة أخرى، ستساعد خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة في تنويع الاقتصاد العراقي وتحوله من الاعتماد شبه الكامل على عائدات تصدير النفط.

سوف تتطلب خصخصة الشركات المملوكة للدولة التي تم تقييمها على أنها "شركات ناجحة" خطة مفصلة تعالج المسائل التالية:

- كيف يتم تحجيم الفساد الذي حول العديد من جهود خصخصة الشركات المملوكة للدولة في بلدان أخرى إلى كوارث اقتصادية وسياسية؟
- ما هي افضل السبل للحكومة العراقية للحصول على الخبرة والإرشاد في الخصخصة / التصفية من المنظمات الدولية والدول الأخرى؟
- كيف يتم اختيار وتحفيز المدراء الكفاء للشركات المملوكة للدولة قبل وأثناء عملية الخصخصة / التصفية؟
- كيف يمكن الحفاظ على مستويات الصيانة المناسبة أثناء التحول إلى الخصخصة / التصفية؟
- ما هي أفضل طريقة لبناء علاقات مع الشركات / الدول الأجنبية لتسهيل المشاريع المشتركة؟
- كيف نخلق حوافز لتحفيز المالكين الجدد للشركات المخصصة؟ يجب تشجيع الحوافز الربحية على المدى الطويل بدلاً من المكاسب الانية الناتجة عن الفساد. والسؤال ذو الصلة هو كيفية تحديد المدراء الكفاء من ذوي المعرفة الصناعية العالمية لتعظيم فرص نجاح الشركات المخصصة حديثاً؟
- هل ينبغي للشركات المخصصة أن تحصل على المساعدة فيما يتعلق بالترقيات، أو الدعم المباشر أو غير المباشر، أو امتياز الحصول على التمويل؟ أم أن مثل هذه المزايا الخاصة ستقلل من احتمالية أن تصبح الشركات المخصصة ذات إنتاج عالي الجودة / منخفض التكلفة؟
- ربما يكون التحدي الأكبر هو ضمان ألا تؤدي خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة إلى زيادة كبيرة في البطالة والعمالة الناقصة، فالعراق يعاني بالفعل من مستويات عالية من البطالة والعمالة الناقصة حيث يقدر أن 80 ٪ من الشباب العراقي من الذكور عاطلون عن العمل أو يعملون بشكل جزئي. وفي كل عام يبدأ حوالي 340.000 شاب عراقي في البحث عن عملهم الأول.

## ثانيًا. خلق السياسات والبيئة السياسية المناسبة

سياسة خصخصة الشركات المملوكة للدولة: يتطلب إصلاح الشركات المملوكة للدولة وأي جانب آخر من جوانب الوزارات العراقية أولاً وقبل كل شيء إرادة سياسية حيث تم تصميم هياكل هذه الكيانات بصورة متعمدة تحصد بواسطتها الأحزاب السياسية الحاكمة عائدات الدولة. ويتم كل عام تحويل مئات الملايين من الدولارات إلى الحسابات المصرفية الخاصة للأحزاب الحاكمة، وبالتالي فإن الوظيفة الأساسية للشركة المملوكة للدولة هي توليد إيرادات للنخبة الحاكمة وتمثل وظيفتها الثانية في تشغيل ودعم الوزارة أو الوكالة الحكومية. بتعبير آخر، فإن الشركات المملوكة للدولة "مخصصة" بالفعل وكجزء من نظام المحاصصة، فإن كل شركة مملوكة للدولة تستفيد منها مجموعة غير حكومية. لذلك، تمثل الشركات المملوكة للدولة حاليًا المصالح الخاصة للأحزاب السياسية المسيطرة وليس مصالح الوزارة أو الحكومة. كيف يمكن إقناع هذه المجموعات بالتخلي عن سيطرتها على الأموال والوظائف المملوكة للدولة؟

- تمثل الخطوة الأولى لكسب الدعم السياسي أو على الأقل حصول الموافقة على الخصخصة / التصفية في تشجيع الشفافية والمساءلة لهذه الشركات المملوكة للدولة. بعبارة أخرى، البدء في الكشف علنًا عن البيانات الهامة مثل الميزانيات العمومية، وبيانات الدخل والتكلفة، والعمالة الحقيقية، والإنتاج الفعلي للسلع أو الخدمات.

- من العناصر الأساسية والضرورية لتشجيع الشفافية هو التركيز على إمكانية وحرية الوصول للمعلومات والذي كان مطلبًا ثابتًا من قبل المجتمع المدني العراقي. يجب الإعلان عن العقود والمناقصات الخاصة بالشركات المملوكة للدولة في الوقت المناسب. وفي الواقع، يعد الكشف عن الصفقات التي أبرمتها الشركات المملوكة للدولة وكشفها ومتابعة التحويلات المالية الناتجة عنها الخطوة الأولى لأي حل. ويمكن أن تساعد هذه الشفافية في حشد الدعم العام والضغط على النخبة للتوقف عن ملء حسابات احزابهم بالأموال المحولة من خزائن الدولة.

- هناك جانب آخر من البيئة السياسية العراقية سيؤثر على خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة وهو الانقسام المتزايد بين الأجيال. فقد أدى انهيار أسعار النفط الذي بدأ في عام 2014 إلى جانب تكلفة محاربة داعش وإعادة بناء البلاد بعد هزيمة داعش في عام 2017 إلى تقييد نفقات الحكومة العراقية بشدة. ونتيجة لذلك، اتصلت الحكومة العراقية عن التزامًا مضي عليه عقود لإنشاء وظائف حكومية كافية كل عام لتوفير فرص عمل لخريجي الجامعات الجدد. وبالتالي فإن ما يقدر بنحو 40% من خريجي الجامعات الجدد عاطلون عن العمل أو عاطلون جزئيًا. وقد أدى ذلك ليس فقط إلى احتجاجات واسعة النطاق ولكن أيضًا إلى اهتمام متزايد بين الشباب العراقي ببدء أعمالهم التجارية الخاصة في ريادة الأعمال. وينظر الشباب العراقيون إلى الشركات المملوكة للدولة على أنها حواجز أمام طموحاتهم في القطاع الخاص وليست وسيلة لتوفير مسار

وظيفي مرغوب فيه. وبمرور الوقت فإن من المتوقع أن ينمو هذا الجيل المستبعد من الشباب العراقي من حيث العدد والنفوذ السياسي.

• بمجرد أن تصبح حسابات الشركات المملوكة للدولة شفافة، فإن تحويل هذه الشركات إلى القطاع الخاص سيغير أيضاً التوازن السياسي. وستمتلك شركات القطاع الخاص حوافز قوية للرد على محاولات النخبة للسيطرة على الشركات المملوكة للدولة سابقاً.

• بالطبع، حتى عندما يتم تحويل عمل الشركات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، ستظل الحكومة بحاجة إلى دور لضمان المساءلة والشفافية في الشركات المملوكة للدولة التي تمت خصصتها.

لا يوجد تقدم يذكر في خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة. تعتبر الشركات المملوكة للدولة بشكل جماعي مصدر استنزاف رئيسي لميزانية الحكومة العراقية التي يتم تمويلها من عائدات تصدير النفط. وعندما تنخفض أسعار النفط، كما في عام 2020 تتضح الحاجة إلى تنويع الاقتصاد وعدم الاعتماد على النفط والى ضرورة تنشيط القطاع الخاص. وإن عائدات تصدير النفط المنخفضة تعني ندرة الأموال اللازمة لإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة. وخلال فترات انخفاض أسعار النفط، تركز الحكومة على الحفاظ على الوظائف بأي تكلفة تقريباً للحفاظ على الاستقرار السياسي. وعندما تكون أسعار النفط مرتفعة، كما في الربع الأخير من عام 2021 والربع الأول من عام 2022، فإن زيادة عائدات تصدير النفط تقلل من الحافز للتغيير الجذري. بعبارة أخرى، عندما تكون أسعار النفط منخفضة، توجد الإرادة السياسية ولكن لا توجد موارد مالية وعندما ترتفع أسعار النفط تكون هناك موارد مالية ولكن لا توجد إرادة سياسية.

**إشراك القيادة السياسية وأصحاب المصلحة الأساسيين.** من المهم أن تؤمن القيادة السياسية في العراق بضرورة ترشيد الشركات المملوكة للدولة من خلال الخصخصة أو التصفية وأن بدون ذلك لن يكون العراق قادراً على خلق اقتصاد منتج يوفر نوعية حياة أفضل للشعب العراقي وذلك يعني ان النجاح السياسي طويل الأمد يعتمد على اقتصاد قوي ومتنامٍ وذلك يتطلب ترشيد الشركات المملوكة للدولة.

تشير عمليات الخصخصة والتصفية القليلة الناجحة وتلك الفاشلة للشركات المملوكة للدولة إلى عاملين حاسمين. أولاً، أن يكون واضحاً للجميع أن جهود الخصخصة / التصفية يجب أن تحظى بدعم قوي من القيادة السياسية وسيفشل أي جهد غير جاد. ثانياً، يجب أن يشارك جميع موظفو الشركات المملوكة للدولة وعلى جميع المستويات في إعداد وتنفيذ الخصخصة / التصفية ويجب بذل جهد جاد لإبلاغ الجميع في الشركات المملوكة للدولة من الإدارة العليا إلى أصغر الموظفين بضرورة هذه الجهود وإشراكهم في البحث عن مقترحات لتسهيل عملية الانتقال. بالطبع، يجب أن تكون القيادة مستعدة. لمحاولات عرقلة العملية من بعض المتضررين ولكن حتى عند فرض التغيير يجب على القيادة إبقاء خطوط الاتصال مفتوحة وعليها تجنب حتى التفكير بالصفقات

أو الترتيبات السرية. ويجب أن يكون هناك ميثاق ولوائح داخلية تحدد بوضوح سلطة ومسؤوليات جميع المنظمات الحكومية وغير الحكومية المرتبطة بخصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة.

• أهم إجراء من قبل الحكومة العراقية هو أن يقوم مجلس النواب بتمرير قانون شامل للخصخصة / التصفية ويجب أن ينشئ هذا القانون هيئتين:

• أولاً: لجنة رفيعة المستوى برئاسة رئيس الوزراء لتوفير تغطية عليا وإظهار الدعم الحكومي.

• ثانياً: لجنة جديدة رفيعة المستوى من التكنوقراط، وهي هيئة خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة مهمتها تطوير أسلوب محدد لعملية خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة بما في ذلك وضع استراتيجية التعاون والتسويق، وخطط العمل، وخطط الحوافز، وأنظمة الرقابة الإدارية، وفائض العمالة، واللحاق بالركب التكنولوجي. ويجب أن تضم هذه اللجنة ممثلين من الحكومات الإقليمية والمحلية ذات الصلة وقد تضم ممثلين عن الهيئة الوطنية للاستثمار والمنظمات الدولية مثل البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية والقطاع الخاص في العراق.

- ستكون هيئة خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة مسؤولة عن نجاح أو فشل خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة ونجاح الشركات المخصصة في القطاع الخاص.

- يجب أن يكون لهذه الهيئة قانونها الخاص، وسكرتارية، وميزانية مناسبة.

- قدم اقتراح عام 2006 لإنشاء لجنة الإصلاح الاقتصادي في الشركات المملوكة للدولة إرشادات مفصلة لهيكل الهيئة الجديدة وأهدافها وواجباتها وسلطاتها وصلاحياتها<sup>7</sup>. بالإضافة إلى ذلك، يجب على حكومة العراق أن تنظر في تنظيم وتشغيل منظمات مماثلة في دول أخرى مثل the German Truehand Trust وهي الهيئة التي نظمت خصخصة الشركات المملوكة للدولة على نطاق واسع بعد إعادة توحيد ألمانيا وPrime Minister Delivery Unit وهي هيئة تم إنشاؤها لدعم أولويات رئيس الوزراء البريطاني.

- من المزايا الإضافية لإنشاء مثل هذه الهيئة هي قدرتها على التعامل مع الانتقادات العدائية التي قد تتعرض لها أي محاولة واقعية لخصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة من الوزارات وموظفي الشركات المملوكة للدولة وعامة الناس.

• يجب أن تقرر هيئة خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة أي وزارة أو منظمة ينبغي تكليفها بتنفيذ قرارات الهيئة. ستكون هذه الوزارة أو المنظمة مسؤولة عن الإدارة التفصيلية لخصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة. من الممكن أن يتم إسناد هذه المسؤولية إلى وزارة الصناعة والمعادن أو وزارة التخطيط.

<sup>7</sup> حكومة العراق (2006) هيئة الإصلاح الاقتصادي للشركات المملوكة للدولة (نسخة وزارة التخطيط)

• يجب أن يكون هناك تمويل طويل الأجل مخصص لجهود الخصخصة / التصفية.

- ستكون هناك العديد من النفقات المتوقعة وغير المتوقعة المرتبطة بالخصخصة / التصفية وبدون وجود تخصيصات مالية فقد تؤدي هذه النفقات إلى تعطيل العملية.

- لسوء الحظ، تعاني الحكومة العراقية من مشكلة المصدقية بسبب الخلافات السابقة حول المشاريع المشتركة ويجادل بعض الشركاء الأجانب بأن الحكومة العراقية تميل إلى السعي لمراجعة الاتفاقات لصالحها بعد أن يقدم الشريك الأجنبي على التزامات مالية لا رجعة فيها. إن التزامًا مخصصًا بالتمويل طويل الأجل مصحوبًا بضمانات عامة واضحة من كبار المسؤولين الحكوميين بأن العقود سيتم تنفيذها كما تم التفاوض عليها من شأنه أن يقلل من مشكلة المصدقية.

**مراجعة لوائح ونظم الشركات المملوكة للدولة.** من الضروري إجراء تغييرات تنظيمية كبيرة في كل من قانون الشركات المملوكة للدولة واللوائح الحالية للقطاع الخاص ليس فقط لتحقيق تكافؤ الفرص بين الشركات الخاصة القائمة والشركات المملوكة للدولة المخصصة ولكن أيضًا لزيادة فرص نجاح الشركات المخصصة.

يجب إعادة كتابة اللائحة الرئيسية للشركات المملوكة للدولة، القانون رقم 22 لعام 1997 بشأن الشركات الحكومية بصورة كاملة تقريباً. • الفصل التاسع على وجه الخصوص: "تغيير الشركة العامة" والفصل العاشر: "تصفية الشركات" وما زالت المراجعة المقترحة في 2018 تنتظر اتخاذ إجراء.

### ثالثاً. تخطيط وتنفيذ خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة

**إيقاف النزيف.** إن الدعم المباشر وغير المباشر المقدم للشركات المملوكة للدولة يقيد بشدة السياسة المالية في العراق. مع ظهور داعش وانخفاض أسعار النفط الذي بدأ في عام 2014، اضطرت الحكومة العراقية إلى خفض الاستثمار بشكل حاد واجلت دفع مستحقات الموردين للحفاظ على رواتب ومعاشات الموظفين الحكوميين بما في ذلك موظفي الشركات المملوكة للدولة. في حين أن سعر النفط بلغ حوالي 100 دولار للبرميل في أوائل عام 2022 إلا أن المتوقع حدوث تباين كبير في أسعار النفط خلال العقد المقبل. لذلك، فإن الخصخصة / التصفية ضرورية جداً لوقف النزيف وتقييد نفقات الموازنة المباشرة وغير المباشرة المخصصة للشركات المملوكة للدولة.

• التجميد الفوري للدعم المباشر وفواتير الأجور والتوظيف للشركات المملوكة للدولة.

• يجب مراقبة الائتمان المصرفي المقدم إلى الشركات المملوكة للدولة للتأكد من أنه قائم على خطة عمل سليمة وليس مجرد تعويض خسائر تلك الشركات.

• تعداد حيوي بايومتري كامل للعاملين في الشركات المملوكة للدولة.

- كشف مزدوجي الوظيفة والعاملين الوهميين.

**الشفافية لتقييد الفساد أمر بالغ الأهمية.** يجب إعداد وتنفيذ عملية الخصخصة / التصفية بصورة شفافة تمامًا للحفاظ على الدعم العام والحد من الفساد. لقد أدت العديد من محاولات الخصخصة السابقة للشركات المملوكة للدولة وخاصة في روسيا ودول أوروبا الشرقية إلى قيام الأجانب ورجال العمال المتنفذين والمنحرفين بالاحتيال على الشعب. نتيجة لذلك، غالبًا ما يُنظر إلى الخصخصة على أنها مخطط لتحويل أصول الدولة إلى الحسابات الخاصة للأشخاص ذوي العلاقات السياسية ومن أفضل الطرق لمحاربة هذا التصور هو تطبيق الشفافية الراديكالية.

• يمتلك حوالي نصف سكان العراق هواتف ذكية مزودة بإمكانية الاتصال بالإنترنت وبالتالي يمكنهم المشاركة في الحوكمة الإلكترونية. يجب نشر كل عقد ووثيقة مرتبطة بخصخصة أو تصفية الشركات المملوكة للدولة على الفور على الإنترنت بصيغة تمتاز بسهولة الوصول إليها والبحث عنها.

• ينبغي نشر قرارات الهيئة رفيعة المستوى، وليس المداولات، إلكترونياً في موعد لا يتجاوز يومي عمل بعد اتخاذ تلك القرارات.

**تصنيف الشركات العامة:** من الضروري إجراء تقييم دقيق لإيرادات كل شركة مملوكة للدولة ونفقاتها وإنتاجها وتوظيفها قبل اتخاذ قرارات الخصخصة / التصفية.

• يمكن اختيار موظفي الخدمة المدنية من الدرجات الدنيا من كل شركة مملوكة للدولة بعناية وتكليفهم بجمع البيانات المالية وغير المالية الخاصة بهم وتجميعها والإبلاغ عنها.

• اقتداءً بمثال البنك المركزي العراقي، يجب أن يتم تدقيق الميزانيات العمومية وبيانات الدخل لجميع الشركات المملوكة للدولة من قبل إحدى شركات المحاسبة الأربعة الكبار المعروفة عالمياً. وسيطلب ذلك مراجعة المادة 42 من القانون 22 لعام 1997 وربما قانون الخدمة المدنية لعام 1940.

• يجب إلغاء قانون المحاسبة لعام 1940 للسماح باعتماد نظام محاسبة حديث للشركات المملوكة للدولة يتوافق مع مبادئ المحاسبة المقبولة عموماً أو معايير التقارير المالية الدولية (IFRS) وفي حين أن القطاع الخاص في

العراق يستخدم المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية (IFRS) بشكل عام، فإن الشركات المملوكة للدولة لا تفعل ذلك.

بناءً على نتائج التدقيق المالي والمادي، يجب تصنيف كل مصنع مملوك للدولة في واحدة من ثلاث فئات - ناجح أو متعثر أو فاشل - بناءً على (1) الجدوى المالية، (2) أولويات السياسة العامة على سبيل المثال المصالح الإستراتيجية، (3) إخفاقات السوق، على سبيل المثال الاحتكاكات الطبيعية<sup>8,9</sup>. من المهم تقدير ما إذا كان من المرجح أن تبقى كل مؤسسة من بين واحد إلى خمسة عشر مصنعاً ومزرعة ومؤسسة مالية ومنظمة خدمية ترتبط بكل شركة مملوكة للدولة على قيد الحياة وربما تزدهر بعد الخصخصة. أحد الاحتمالات لتقدير ذلك هو استخدام طريقة كوران لتقييم نجاح الخصخصة المحتمل وكما هو مبين أدناه، حيث حدد كوران خمسة عوامل نجاح وخمسة عوامل فشل توفر طريقة بدائية للتنبؤ بنجاح الخصخصة<sup>10</sup>. بعد هذا التقييم، سيتم تقسيم الشركات المملوكة للدولة إلى ثلاث فئات.

- خصخصة "الشركات الناجحة" كلياً أو جزئياً أو تحويلها إلى شركات مساهمة مختلطة.
  - إعادة هيكلة "الشركات المتعثرة" وتحويلها إلى شركات ناجحة في غضون ثلاث سنوات، ربما من خلال توقيع عقود مع إدارة جديدة - العقود بين الحكومة وطرف خاص لإدارة شركة مملوكة للدولة.
  - تصفية "الشركات الفاشلة". سيتم إحالة الموظفين الموجودين والغير قادرين على الحصول على وظائف في القطاع الخاص على التقاعد أو تحويلهم إلى وظائف أخرى في القطاع العام.
  - عوامل كوران لنجاح وفشل للخصخصة / المشاريع المشتركة
- أ. عوامل نجاح خصخصة الشركات المملوكة للدولة في العراق. بقدر ما تمتلك الشركة واحداً أو أكثر من هذه العوامل، تكون فرصها في الخصخصة الناجحة أعلى.

أولاً. ان كانت الشركة تعمل في مجال الموارد الطبيعية على سبيل المثال البترول والغاز الطبيعي والفوسفات.

ثانياً. ارتفاع تكاليف النقل بالنسبة لقيمة المنتج، على سبيل المثال الاسمنت.

ثالثاً. السلع أو الخدمات مطلوبة من قبل المستهلكين العراقيين أو شركات القطاع الخاص، أي أنها لا تعتمد على الطلب من قبل الشركات الأخرى المملوكة للدولة أو من قبل الحكومة العراقية.

<sup>8</sup>الحكومة العراقية (2020) الورقة البيضاء، ص. 70

<sup>9</sup>صندوق النقد الدولي (2021) الشركات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وآسيا الوسطى، ص. 92

<sup>10</sup>راجع غونتر (2021) الاقتصاد السياسي للعراق، ص. 200-203 و كوران (2006) عوامل نجاح وفشل 200 شركة مملوكة للدولة

رابعاً. يتم استخدام السلعة أو الخدمة في البناء والاعمار.

خامساً. الشركة مستمرة في العمل والإنتاج تعمل حالياً، أي ليست مجرد هيكل فارغ.

ب. عوامل الفشل في خصخصة الشركات المملوكة للدولة. بقدر ما تمتلك الشركة واحداً أو أكثر من هذه العوامل، فإن فرصها في الخصخصة الناجحة تكون أقل.

أولاً. اعتماد المنتج على سلسلة معقدة للتجهيز.

ثانياً. المنتج هو نتيجة عملية تصنيع معقدة أو حساسة للوقت.

ثالثاً. المنتجات التي تتطلب أسواق تصدير كبيرة.

رابعاً. اعتماد إنتاج البضائع أو الخدمات بشكل كبير على استمرار الدعم الحكومي المباشر أو غير المباشر.

خامساً. توفر المنتج بصورة عالية الجودة منخفضة التكلفة في سوق دولي يهيمن عليه بالفعل موردون دوليون، على سبيل المثال الملابس القطنية.

ج. وفقاً لتقييم كوران لعام 2006، فإن الشركات العاملة في مجال الأسمت والبترول والتكرير والأسمدة وتوليد الكهرباء لديها أكبر احتمالية لنجاح المشروع المشترك أو الخصخصة. وبالطبع، كان هناك العديد من التغييرات في المنتجات والعمليات منذ عام 2006، لذا فمن الضروري إجراء حساب محدث للنجاح المحتمل للمشروع المشترك / الخصخصة.

د. ينبغي أن يكون من الممكن نسبياً تحديد عدد من الشركات الناجحة المملوكة للدولة التي قد تكون جاذبة للشركات الدولية والتحرك بسرعة للتفاوض بشأن مشروع مشترك وبطريقة شفافة.

- ان العديد من عمليات الخصخصة الناجحة المبكرة من هذا النوع لن توفر فقط نظرة ثاقبة حول أفضل السبل للتعامل مع تعقيدات مثل هذه الاتفاقيات، بل وستساعد أيضاً في الحفاظ على دوافع الخصخصة / التصفية.

**التعامل مع تسريح العمالة.** يجب التعامل مع مشكلة العمالة الفائضة في حال قيمت الشركة المملوكة للدولة على أنها ناجحة أو متعثرة أو فاشلة. ومن بين العاملين في الشركات المملوكة للدولة الذين يقدر عددهم حالياً بـ 600000 عامل، من المحتمل أن يصبح 250.000 إلى 400.000 موظفاً فائضين عن الحاجة أثناء الخصخصة أو التصفية. يجب أن تعمل عملية الخصخصة / التصفية على تحسين حياة الموظفين بالإضافة إلى تحسين الوضع المالي للحكومة. لذلك يجب وضع خارطة طريق للتأكد من أن هؤلاء العاملين الفائضين لا يضيفون الى العدد الكبير بالفعل من العاطلين عن العمل أو العاملين جزئياً في العراق. بينما سيختار البعض التقاعد على

معاشاتهم التقاعدية الحكومية، فإن نسبة كبيرة ستبحث عن فرص عمل في أماكن أخرى من الاقتصاد. ومن بين هذه الخيارات:

- يعاني العراق في الوقت نفسه من ارتفاع معدلات البطالة في العمالة غير الماهرة ونقص في العمالة الماهرة. يمكن أن يوفر التعليم والتدريب المهني فرص عمل أفضل ونوعية حياة محسنة للعمال الذين أصبحوا فائضين عن الحاجة بسبب التخصص / التصفية.

- يجب أن يكون التدريب المهني مدفوعًا باحتياجات القطاع الخاص، وليس المهارات الحالية المتوفرة للمعلمين أو المدرسين.

- سيتطلب تحويل العمالة المملوكة للدولة والفائضة عن الحاجة بعض التغييرات التنظيمية. قد يكون من الأفضل أن تكون هذه البرامج عبارة عن مشاريع صغيرة في جميع المحافظات وليس في مشروع واحد كبير تديره الحكومة في بغداد. ويمكن الحصول على التمويل من نفقات الحكومة العراقية وقروض من السوق المحلية بضمانات الحكومة العراقية، والقروض / المنح من المنظمات الدولية<sup>11</sup>.

- تطبيق الإلزامي التقاعد المبكر لموظفي الشركات المملوكة للدولة الذين تزيد أعمارهم عن 50 عامًا والذين لا يحق لهم الحصول على معاش تقاعدي حكومي بموجب القانون الحالي. قد يؤدي الانتقال من رواتب الشركات المملوكة للدولة إلى معاش تقاعدي إلى تقليل النفقات الحكومية بشكل كبير لأن الموظفين السابقين لن يكونوا مؤهلين للحصول على المزايا المالية المقدمة حاليًا لموظفي الشركات المملوكة للدولة.

**قضايا الملكية:** ان التخصص ليست قرارًا ثنائيًا، وفي الواقع هناك العشرات من التوليفات الممكنة للملكية والإدارة من قبل الكيانات الحكومية والخاصة<sup>12</sup>. من غير المحتمل أن يكون هناك شكل ملكية / إدارة واحد مثالي لكل خصخصة مقترحة. من بين الخيارات التي يجب مراعاتها:

- التحول التدريجي للأرباح أو المدخولات الصافية من الدولة إلى الملاك الخاصين.
- التعاقد مع إدارة من القطاع الخاص للشركات المملوكة للدولة قبل التخصص / التصفية الكاملة.
- تقديم حوافز ضريبية لتشجيع ملكية الأسهم في الشركات المتخصصة.
- السماح للمدراء والعمال في الشركات المتخصصة بشراء أسهم بأسعار مخفضة.
- ستختلف خصخصة / تصفية كل شركة مملوكة للدولة عن الشركات الأخرى، لذلك يجب أن تكون الهيمة منفتحة على الحلول الإبداعية للتحديات المتوقعة للانتقال إلى التخصص. علي سبيل المثال:

<sup>11</sup> حكومة العراق (2020) الورقة البيضاء، ص. 70-72.  
<sup>12</sup> غونتر (2021) الاقتصاد السياسي للعراق، الجول 10.3، ص. 194.

- بالنسبة لبعض الشركات، قد تكون المخصصة الجزئية، مثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، هي الحل الأمثل.
- إذا كان من المتوقع أن تصبح الشركة المخصصة شركة احتكارية، فقد يكون من المفيد فرض لوائح تنظم أسعار وإنتاج تلك الشركة.
- في المناطق الحساسة سياسياً، يجب على الهيئة النظر في إمكانية قيام الحكومة العراقية بتأجير أصول الشركة المملوكة للدولة التي تمت خصصتها حديثاً بدلاً من مجرد نقل هذه الأصول أو بيعها الى الشركات الخاصة.

المبيعات والمشتريات الانتقالية لسلع وخدمات الشركات المملوكة للدولة أثناء المخصصة / التصفية: تتمثل إحدى المسؤوليات الهامة لهيئة خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة في تقليل المفاجآت المرتبطة بالخصخصة / التصفية التي قد تواجه سلسلة التجهيز. يجب أن تكون هناك خطة انتقالية لكل مصنع يتم خصصته / تصفيته ويجب أن تتضمن هذه الخطة وصفاً لأي على كل من المجهزين والعملاء لكل شركة مملوكة للدولة. بالطبع، ستثير الخصخصة / التصفية الكثير من الاضطراب على المدى القصير على الأقل. ومع ذلك ففي الحالات التي تؤدي فيها خصخصة / تصفية مصنع مملوك للدولة إلى مشاكل كبيرة للموردين أو العملاء حتى وإن كانت تلك المشاكل مؤقتة فيجب أن توضح الخطة التعديلات والاستثمارات الضرورية اللازمة للتقليل والحد من هذه المشاكل.

- بينما يجرز العراق تقدماً نحو التنويع بعيداً عن الاعتماد على النفط، فإن فائدة خطط التنمية الوطنية الخمسية<sup>13</sup> ستكون قليلة وستصبح ميزانية الحكومة العراقية هي الدليل الأساسي لأولويات الحكومة. ومع ذلك فمن المهم دمج آثار خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة في كل قسم من الخطة الخمسية المقبلة للأعوام 2023-2027.

إثبات مفهوم المخصصة / التصفية: كما هو مذكور أعلاه، وبغض النظر عن مقدار الإعداد الدقيق، فبمجرد بدء عملية المخصصة أو التصفية الفعلية سيتم الكشف عن صعوبات غير متوقعة. لذلك فمن الضروري ان يتم تحديد مصنع أو عدد قليل من المصانع المملوكة للدولة على الفور للمخصصة وتحديد واحد أو عدد قليل اخر من المصانع للتصفية بحيث يمكن استخدام الدروس المستفادة من جهود المخصصة / التصفية هذه لتسهيل خصخصة / تصفية باقي المصانع.

رابعا. تحسين فرص نجاح الشركات المملوكة للدولة المخصصة حديثاً

<sup>13</sup> حكومة العراق (2018) خطة التنمية الوطنية: 2018-2022، الفصل 5، ص. 94-95.

تكشف الدراسات الاستقصائية أن الافتقار إلى الوصول إلى التمويل والخدمات المالية المرتبطة به هو أخطر عائق أمام نجاح الأعمال في القطاع الخاص في العراق. ان النظام المصرفي في العراق يحتضر بسبب عدم رغبة المصارف المهيمنة المملوكة للدولة إقراض كيانات القطاع الخاص وللمحدودية حجم المصارف الخاصة ولأسباب التي نوقشت بالتفصيل في مسح البنك الدولي "العراق: ممارسة الأعمال"<sup>14</sup> (المتوقف في الوقت الحالي) فان المصارف الخاصة عمومًا تتجنب إقراض الشركات الخاصة. لا يقتصر الأمر على توفر التمويل ولكن أيضًا نقص الخدمات المالية الذي يثقل كاهل الشركات الخاصة في العراق. على سبيل المثال، لا توجد بشكل عام الخدمات المصرفية الأساسية التي تسمح للأعمال التجارية بإيداع الأموال في أحد الفروع وسحب الأموال من فرع آخر. بالإضافة إلى ذلك، فإن المصرفين الكبارين المملوكين للدولة هما فقط المصرفين الذين يمتلكان فروع في معظم المدن. سيكون إصلاح البنوك المملوكة للدولة عملية مكلفة وطويلة الأمد ولكن هناك بعض الخيارات لتحسين الوصول المالي للشركات المخصصة حديثًا في الوقت المناسب.

• تشجيع المصارف الأجنبية على فتح مكاتب لها في العراق وتقديم قروض للقطاع الخاص. ويوجد حاليًا أقل من عشرين مصرفًا أجنبيًا لها فروع في العراق.

• في نفس الوقت، تشجيع إنشاء سجلات الائتمان العامة والخاصة التي تعتبر ضرورية للإقراض المريح للقطاع الخاص.

• مراجعة اللوائح المصرفية للسماح بالخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول أو الخدمات المصرفية الإلكترونية حيث أثبتت التجربة في البلدان الأخرى أن الخدمات المصرفية الإلكترونية تقلل على نطاق واسع تكلفة الشركات لإجراء المدفوعات أو تحويل الأموال بينما - على عكس المدفوعات النقدية - توفر مسارًا إلكترونيًا يمنع أو يحد من الفساد.

• تشجيع مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي وكذلك وكالات ائتمان الصادرات في البلدان الأخرى على تمويل التجارة مع القطاع الخاص العراقي والاستثمار فيه.

بالإضافة إلى الصعوبات في الحصول على الخدمات المالية، تواجه الشركات المملوكة للدولة المخصصة حديثًا تحدي التعامل مع نظام تنظيمي شديد التعقيد والبيروقراطية. حيث يتطلب بدء مشروع جديد حاليًا موافقة ما لا يقل عن ثلاث عشرة وزارة أو وكالة وبعد اكتمال الخخصة هناك أكثر من تسع وكالات ستقوم بعمليات تفتيش دورية حيث يجب أن تتعامل أي شركة مع ما يقرب من 100 عملية تفتيش في السنة - أي حوالي عمليتي تفتيش في الأسبوع. ان الحصول على الواردات الضرورية هو أيضًا عملية معقدة وغالبًا ما تتأخر. ان هذا التعقيد غير الضروري للقوانين واللوائح يؤدي الى زيادة العبء على إنشاء وتوسيع الأعمال التجارية والتوظيف

المرتبط بها في القطاع الخاص في العراق. لذلك فإن ترشيد البيئة التنظيمية للقطاع الخاص في العراق لن يزيد من احتمالية نجاح الخصخصة المملوكة للدولة فحسب بل سيساعد أيضاً في التخفيف من مشكلة البطالة / العمالة الناقصة في البلاد.

• يقدم تقرير البنك الدولي الموسوم "العراق 2020: ممارسة الأعمال"<sup>15</sup> و"خطة التنمية الوطنية للحكومة العراقية: 2018-2022"<sup>16</sup> إرشادات مفصلة حول تحسين البيئة التنظيمية في العراق.

• يمكن لخطة عراقية ماثلة لخطة "إدارة الأعمال الصغيرة الأمريكية" أن تشجع على توسع القطاع الخاص من خلال توفير ضمانات للقروض وتوفير التعليم والتدريب على ريادة الأعمال. وإن نجحت هذه التجربة فإن نمو عدد الشركات الصغيرة في العراق سيوفر فرص العمل المطلوبة.

كما هو مذكور أعلاه، ان فرص نجاح خصخصة الشركات المملوكة للدولة ستكون قليلة ما لم يتم تقييد الفساد، وفي حين تم إحراز تقدم في الحد من واقع وتصور الفساد في العراق إلا أنه لا يزال يشكل عقبة رئيسية أمام التنمية الاقتصادية. وبناءً على الإخفاقات العديدة والنجاحات القليلة لاستراتيجيات مكافحة الفساد في العراق وأماكن أخرى فنحن نعرف الآن ما الذي يمكن عمله. إن المطلوب الآن هو الإرادة السياسية لتطوير وتنفيذ إستراتيجية متكاملة لمكافحة الفساد خاصة بالعراق<sup>17</sup>.

## الخاتمة

يجب أن توازن خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة بين جميع المحفزات المتضاربة. ان التخطيط الدقيق ضروري للنجاح، ولكن يجب على الحكومة العراقية خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة بسرعة لتقليل الاعتماد على صادرات النفط المتقلبة وللحفاظ على الزخم. ان أحد الدروس المستفادة من الإخفاقات السابقة في العراق لإحراز تقدم في خصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة هو أنه كلما طال وقت العملية كلما قل احتمال نجاحها حيث قد تقود عملية الخصخصة / التصفية البطيئة إلى زيادة احتمالية أن تؤدي التغييرات السياسية الداخلية أو التحديات الخارجية إلى تحويل انتباه قيادة الدولة بعيداً عن جهود الخصخصة / التصفية وبالتالي تتلاشى هذه الجهود وتموت. وهناك بالفعل قلق من أن الزيادة المبكرة في أسعار النفط لعام 2022 ستقلل من المحفزات الدافعة لاتخاذ القرارات الصعبة اللازمة كتلك المرتبطة بخصخصة / تصفية الشركات المملوكة للدولة. وسيكون ذلك خطأ كبيراً لأن الشيء الوحيد المؤكد هو أن أسعار النفط

<sup>15</sup>البنك الدولي (2020) العراق: ممارسة الأعمال 2020، ص. 21 - 37.  
<sup>16</sup>حكومة العراق (2018) خطة التنمية الوطنية: 2018-2022، الفصل 5، ص. 75-98.  
<sup>17</sup>غونتر (2021) الفساد أسوأ من داعش: أسباب وعلاجات الفساد العراقي، ص. 14-24.

المستقبلية غير ثابتة. ولقد تم التعبير عن أسباب وجوب التغيير الجذري بشكل جيد في الورقة البيضاء للحكومة العراقية لعام 2020.

"تهدف الورقة البيضاء إلى إعادة التوازن للاقتصاد العراقي ووضعه على مسار يسمح للدولة باتخاذ الخطوات المناسبة في المستقبل لتحويله إلى اقتصاد متنوع وديناميكي يخلق الفرص للمواطنين لعيش حياة كريمة، وذلك من خلال اقتراح مجموعة من الإصلاحات والسياسات الشاملة على النحو المبين في الاقسام اللاحقة. ان تطبيق تلك الإصلاحات يتطلب إجراءات قاسية، رغم مرارتها، لمعالجة الأزمة المالية الحادة الراهنة. مما يتطلب شجاعة سياسية وقبولاً من أبناء الشعب العراقي - وفي مقدمتهم النخب السياسية - ومشاركتهم في تنفيذ هذه الاجراءات الاقتصادية الصعبة، التي لا يمكن الاستغناء عنها، لتوفير الحيز المالي بالحد الأدنى الذي يمكن من خلاله الشروع في برنامج الإصلاح ضمن الورقة المقترحة."<sup>18</sup>

تم نشر هذا المقال من قبل المجلس الاستشاري لمجلس الأعمال العراقي البريطاني (IBBC) نيابة عن المنظمة.

مؤلفو المقال هم البروفيسور فرانك ر. غونتر (المؤلف الرئيسي)، والدكتور ريناد منصور، والسيد هاني عكاوي، والسيد حسين الازري، والسيد شوان عزيز أحمد، والسيد هادي الدامرجي، والسيد مصعب الخطيب، والسيد عزيز الخضيري، والسيد كريستوف ميشيلز.

هذا المقال هو جزء من سلسلة من الأوراق الاستراتيجية التي ينشرها مجلس الأعمال العراقي البريطاني (IBBC) لدعم الحكومة العراقية، بعد الإصدارات السابقة: العراق 2020: بلد على مفترق الطرق (2020) والفساد أسوأ من داعش: أسباب وعلاجات الفساد في العراق (2021). توجه المنظمة هذه الأوراق إلى كل من له مصلحة في العراق بقصد دفع النقاش العام وتعزيز صنع سياسة الحكومة العراقية.

مجلس الاعمال العراقي البريطاني IBBC هو شركة غير ربحية في المملكة المتحدة ومنظمة غير حكومية في العراق يكمن في جوهره الغرض في تنمية القطاع الخاص في العراق من خلال تسهيل التجارة والاستثمار ونقل المعرفة والتكنولوجيا إلى البلاد من خلال العمل بشراكة وثيقة مع الحكومتين العراقية والبريطانية والمؤسسات الأخرى ذات الفكر والاهداف المماثلة.

<sup>18</sup> حكومة العراق (2020) الورقة البيضاء، ص. 7.

يرجى زيارة [www.iraqbritainbusiness.org](http://www.iraqbritainbusiness.org) للحصول على معلومات مفصلة حول مجلس الاعمال  
العراقي البريطاني IBBC ومجلسه الاستشاري. يرجى المراسلة على العنوان  
[London@webuildiraq.org](mailto:London@webuildiraq.org) لاستلام التعليقات والأسئلة.